

На правах рукописи

Маршалова Валерия Анатольевна

**ЭВОЛЮЦИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА
ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ
В СОСТАВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: **12.00.02** – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Авакьян Сурен Адиебекович

кандидат юридических наук
Масловская Мария Владиленовна

Ведущая организация: **Марийский Государственный
Университет**

Защита состоится «16» февраля 2007 года в 14.00. часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г.Казань, ул.Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд.324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им.Н.И.Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «15» января 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р.Хабибуллина

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Результатом инициатив Президента Российской Федерации по реформированию системы государственной власти в России, в целях обеспечения единства государственной власти и последовательного развития федерализма, стало изменение порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта Федерации. Вместо всенародных выборов Федеральным законом был установлен новый механизм: наделение гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституция РФ закрепила статус республик – субъектов Федерации, назвав их государствами, в связи с чем в большинстве республик установлена должность президента. Учитывая распространенное мнение о том, что выборность является одним из основных признаков президентства, особую актуальность в этой связи приобретает вопрос о конституционно-правовом статусе президентов республик в составе Российской Федерации.

С точки зрения зарубежного опыта, переход от прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации к новому порядку наделения их полномочиями по представлению Президента РФ не представляет собой ничего необычного, поскольку выборы являются далеко не единственным способом замещения глав субъектов в зарубежных федерациях. Однако тот порядок, который действует в настоящее время в России, не имеет аналога в мировой практике.

Изменения затронули не только порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, но и требования к сроку замещения должности, а также его полномочия и основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного

лица и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

Вышеизложенные трансформации стали предметом острой дискуссии в обществе и неоднозначных оценок правовых позиций Президента Российской Федерации и Конституционного Суда РФ, признавшего не противоречащим Конституции РФ порядок наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью оценки современных изменений правового статуса президента республики в составе Российской Федерации, а также особой значимостью института президентства в федеративном устройстве России.

Научная разработанность темы исследования. Реформа органов государственной власти и местного самоуправления, проводимая в России с 2000 года, вызывает существенный интерес исследователей. В этой связи в последнее время появилось значительное число работ, посвященных правовому статусу, как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вопросы конституционно-правового статуса высших должностных лиц субъектов РФ являлись предметом рассмотрения ученых. В большинстве случаев они рассматривались в системе органов государственной власти субъектов Федерации (В.В. Гошуляк, А.М.Дроздова, М.М.Курманов, А.Ф. Малый, З.Ф.Софрина, А.А.Степанова, Л.А.Тхабисимова, С.И.Шукшин), в том числе в системе органов исполнительной власти (В.А.Лебедев, Н.К.Лугуева, Д.Л.Сурков, Д.В.Шумков).

Правовой статус высших должностных лиц различных субъектов Российской Федерации специально анализировался в кандидатских диссертациях П.И.Гаркуши, А.Н.Кайль, В.Ю.Мазурова, А.А.Савленкова.

Отдельных аспектов правового положения глав субъектов Федерации касались в диссертационных исследованиях на соискание степени кандидата юридических наук В.М. Ануфриев, И.Л. Волошенко, А.П. Воробьев, С.Н. Кухтик, Л.Б. Лукьянова, Э.В. Малиенко, И.А. Полянский, А.А. Степанова, Д.В. Шумков, С.В. Чердаков, М.М. Яковлев и другие.

По темам, смежным с темой настоящего диссертационного исследования, в последние годы были подготовлены диссертации А.Н. Мещерякова (Санкт-Петербург, 2002 год), Р.А. Сахиевой (Казань, 2004 год).

При написании данной работы автор обращался также к источникам, в которых рассматриваются различные аспекты конституционно-правового статуса Президента России, а также глав других государств. Значительный вклад в разработку современного института президентства внесли С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Ю.А. Дмитриев, В.Д. Зорькин, В.И. Кайнов, Е.И. Козлова, Н.М. Колосова, Е.И. Колюшин, А.А. Котенков, О.Е. Кутафин, Е.А. Лукьянова, В.О. Лучин, М.Н. Марченко, Л.А. Окуньков, В.И. Радченко, О.Г. Румянцев, Н.А. Сахаров, В.Н. Суворов, Б.С. Эбзеев и др. Изучению вопросов президентской власти в России посвящено немало количество кандидатских диссертаций (И.Л. Волошенко, Л.Б. Лукьянова, А.М. Ковалев, А.Н. Писарев, Пак Санг Нам, А.И. Трофимов, И.Д. Хутинаев, В.С. Чепиков). Становление и функционирование института президентства в государствах – бывших республиках СССР отражено в работах М.Б. Агаева, А.Ш. Арутюняна, Н.С. Ибраева, В.А. Малиновского, А.Ш. Султанова.

Кроме того, специфика диссертационной работы определила обращение к научным работам таких известных специалистов в области теории государства и права, конституционного права, административного права и политологии, как: С.А. Авакьян, А.С. Автономов, М.И. Байтин, М.В. Баглай, Д.Н. Бахрах, А.А. Белкин, Н.А. Богданова, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Б.Л. Железнов, О.И. Зазнаев, Т.Д. Зражевская, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, А.А. Ливеровский, О.В. Лучин, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, В.И. Новоселов, А.Ф.

Ноздрачев, Л.А. Нудненко, А.С. Пиголкин, И.Н. Сенякин, В.Н. Синюков, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, М.Х. Фарукшин, Г.Р. Хабибуллина, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Л.М. Энтин и др.

Федеральный законодатель регулярно вносит в законодательство изменения, касающиеся статуса высших должностных лиц субъектов РФ, Конституционным Судом РФ периодически дается негативная оценка республиканским конституционным нормам, регламентирующим правовое положение президентов республик, что свидетельствует о неустойчивости существующего правового регулирования рассматриваемого института и возможности его дальнейшего изучения. Вместе с тем, следует отметить, что работ, посвященных конституционно-правовому статусу президента республики в составе Российской Федерации, явно недостаточно, а исследований, посвященных трансформации его конституционно-правового статуса, до сих пор не было. Все это обуславливает актуальность и выбор темы диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе сравнительного анализа предшествующего и современного федерального и республиканского законодательства, проследить эволюцию конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации, а также выработать концепцию конституционно-правового статуса президента республики с учетом его институциональных и функциональных характеристик в условиях происходивших перемен с начала 90-х годов XX века по настоящее время.

Достижение цели диссертационного исследования реализуется через решение комплекса взаимосвязанных **задач**, в ряду которых наиболее значимыми являются следующие:

- на основе анализа научных подходов к определению понятия «правовой статус» и использования данной категории в тексте нормативных правовых актов выделить структурные элементы конституционно-правового статуса президента республики и сформулировать понятие такого статуса;

- проанализировать нормы Конституции Российской Федерации, федерального и республиканского законодательства, регулирующие правовой статус президента республики;
- исследовать трансформацию порядка замещения должности президента республики, его полномочий и конституционной ответственности в ретроспективе федерального и республиканского законодательства;
- изучить установленный федеральным законодательством порядок наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица, выявить его проблемы, а также разработать практические рекомендации по их устранению;
- рассмотреть практику «назначения» глав субъектов в зарубежных федерациях и сопоставить с механизмом приведения к власти президентов республик Российской Федерации на современном этапе;
- подготовить рекомендации по дальнейшему совершенствованию нормативного регулирования конституционно-правового статуса президента республики как на федеральном, так и на республиканском уровне.

Методологическая и теоретическая основы исследования. Теоретической основой диссертации являются научные труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные исследованию президентства в современной России и других государствах. При проведении настоящего диссертационного исследования также использовались работы ученых-правоведов и политологов, изучающих проблемы в сфере исполнительной власти, федерализма, демократии.

Для достижения поставленной в исследовании цели автором использовались сравнительно-правовой, исторический, системный, структурно-функциональный, формально-юридический и другие методы познания современной науки, апробированные практикой.

Эмпирическую базу исследования составили действующее и утратившее силу федеральное законодательство Российской Федерации и законодательство республик – субъектов Российской Федерации,

нормативные правовые акты СССР и РСФСР, а также решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе становления и развития конституционно-правового статуса президента республики – субъекта Российской Федерации, а также их правовое регулирование в федеральном законодательстве и законодательстве республик.

Предметом исследования выступают нормы права, закрепляющие и регулирующие основы статуса президента республики, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральном и республиканском законодательстве.

Научная новизна исследования: сформулирован вывод о том, что порядок формирования органа государственной власти во многом определяет его конституционно-правовой статус и может рассматриваться как его составной элемент.

Предложена концепция конституционно-правового статуса президента республики как относительно устойчивой, установленной нормами конституционного права, совокупности характеристик, определяющих роль президента республики как органа государственной власти в механизме осуществления народовластия и связанную с ней специфику его функционирования.

В плане сравнительного правоведения сопоставлены законодательные акты России и ряда зарубежных стран по вопросу о замещении должности главы субъекта федерации и установлены особенности правового статуса главы субъекта в конституциях отдельных республик Российской Федерации.

Внесены предложения по совершенствованию федерального законодательства и законодательства республик, регулирующего статус президента республики в составе Российской Федерации.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1) Изменение порядка замещения должности президента республики в составе Российской Федерации оказало существенное влияние на его конституционно-правовой статус в целом, затронув такие статусные элементы как наименование должности, полномочия и ответственность. В этой связи вполне оправдана необходимость включения в структуру статуса президента республики порядка замещения его должности.

2) Конституционно-правовой статус президента республики есть относительно устойчивая, установленная нормами конституционного права, совокупность характеристик, определяющих роль президента республики как органа государственной власти в механизме осуществления народовластия и связанную с ней специфику его функционирования.

3) Решение проблемы взаимосвязи демократии и легитимности в рамках анализа соответствия организации государственной власти в субъектах РФ основам конституционного строя приводит к следующим выводам. Народное признание власти – основа ее легитимности, вне зависимости от способа наделения ею конкретного государственного органа. Власть президента республики может являться легитимной как в случае его прямого избрания населением, так и в случае наделения его полномочиями представительным органом власти субъекта. Однако для того, чтобы его власть была не только легитимной, но и легальной (законной), указанные способы не должны противоречить действующему законодательству, и в первую очередь Конституции Российской Федерации.

4) Отсутствие в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ норм, ограничивающих количество сроков нахождения в должности главы

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. N 42. ст. 5005.

субъекта РФ, не соответствует принципам демократического правового государства, в частности, периодической сменяемости органов государственной власти. В связи с этим автор предлагает дополнить указанный Федеральный закон положением об ограничении количества сроков осуществления полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации.

5) В Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» следует внести положение о возможности инициирования гражданами процедуры выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ в связи с ненадлежащим исполнением своих обязанностей, посредством направления инициативной группой граждан обращения в законодательный (представительный) орган субъекта РФ с приложением материалов, подтверждающих ненадлежащее исполнение обязанностей главой субъекта Федерации.

6) Одной из существенных проблем законодательно установленного механизма замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является проблема гармонизации юридических понятий и категорий. Предложенные федеральным законодателем новые юридические конструкции «наделение полномочиями», «по представлению Президента», «вопрос о доверии и досрочном сложении полномочий» представляются некорректными, а их непосредственное использование в тексте закона - непоследовательным и противоречивым.

Например, непонятно, каким образом законодательный орган субъекта Федерации может наделить единоначальный исполнительный орган (высшее должностное лицо) полномочиями, которыми сам не обладает. Помимо конструкции «по представлению Президента» в тексте закона часто используется также и формулировка «по предложению Президента». Кроме того, логично было бы предположить, что в случае постановки высшим

должностным лицом перед главой государства «вопроса о доверии и досрочном сложении полномочий», он фактически обращается с инициативой покинуть свой пост «по собственному желанию». Тем не менее, практика подобных обращений показала обратное – большинство глав субъектов вновь занимали свою должность, причем этому не предшествовало какое-либо прекращение полномочий, а также отсутствовало документальное оформление процедуры такого прекращения. Требуется решения и проблема правомерности постановления высшим должностным лицом субъекта вопроса о доверии перед Президентом РФ, а не перед избравшим его народом или депутатами представительного органа, наделившими его полномочиями.

7) Указом Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 года № 1603 утвержден Порядок рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В соответствии с пунктом 7 данного Порядка (в редакции от 11.02.2006)¹ «не поддерживаются и не представляются Президенту Российской Федерации кандидатуры на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которые не могут замещать указанную должность по основаниям, установленным федеральным законодательством». Отсылка к федеральному законодательству вызывает неопределенность в применении данной нормы.

Например, в пункте 2 статьи 21 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² регламентирован предельный возраст пребывания на гражданской службе - 65 лет. Возникает вопрос: является ли указанное возрастное ограничение основанием, препятствующим замещению должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации?

¹ Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. N 1603 "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" (в ред. от 11.02.2006) // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. N 52 (часть II) ст. 5427.

² См.: Российская газета от 31 июля 2004 г. N 162.

Анализ практики наделения гражданина полномочиями главы субъекта РФ показал, что правоприменители не учитывали подобного ограничения.

По мнению автора, необходимо включить в Указ Президента Российской Федерации от 27.12.2004 № 1603 исчерпывающий перечень требований, предъявляемых к кандидату на должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Практическая значимость исследования заключается в том, что разработанные автором предложения могут быть использованы в работе по совершенствованию федерального и республиканского законодательства, касающегося закрепления статуса президента республики, результаты исследования могут найти применение в дальнейших исследованиях институциональных, функциональных и организационных сторон статуса высшего должностного лица субъекта РФ. Продолжающееся совершенствование законодательства о правовом положении президента республики будет опираться, в том числе, на имеющийся практический опыт и существующие исследования в этой области.

Результаты исследования могут быть использованы при преподавании курса «Конституционное право России» и спецкурсов.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного права и прав человека Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина.

Основные положения диссертационного исследования были отражены автором в шести научных статьях, а также излагались в форме докладов и выступлений на всероссийских научных и научно-практических конференциях, в том числе на Всероссийской научно-практической конференции, посвященную 100-летию Государственной Думы России, - «Парламентаризм в субъектах Российской Федерации» (МГУ им.Огарева, Саранск, 2-3 марта 2006 года).

Положения диссертации также апробировались автором при проведении учебных занятий по курсу Конституционное право России со

студентами юридических факультетов Казанского государственного университета им. В.И.Ульянова-Ленина и Института экономики, управления и права (г.Казань).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и специальной литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, дается оценка состояния ее научной разработанности, а также обосновываются объект и предмет диссертационного исследования, указывается цель и формулируются задачи работы, раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, предоставляются сведения по апробации результатов исследования.

Первая глава «Статус президента республики: понятие и основы правового регулирования» посвящена исследованию понятия и структуры конституционно-правового статуса президента республики, а также анализу основополагающих федеральных и республиканских нормативных правовых актов, регулирующих такой статус. Данная глава включает в себя три параграфа.

В первом параграфе «Президент – орган государственной власти республики» предпринята попытка сформулировать понятие конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации как органа государственной власти, посредством выделения структурных элементов его статуса.

На основе анализа различных подходов правоведов к определению понятий «правовой статус» и «институт», учитывая их мнения относительно структуры данных юридических категорий, а также, изучив случаи использования термина «статус» применительно к органам государственной власти в федеральном законодательстве, диссертант приходит к следующим выводам.

Определение статуса органа государственной власти в федеральном законодательстве отсутствует. Законодатель при регламентации статуса того или иного субъекта права не придерживается жесткого исчерпывающего

списка элементов структуры статуса. В каждом конкретном случае в зависимости от специфики правоотношений, в которые вступает субъект, имеет место индивидуальный подход.

Вместе с тем, автору представляется нецелесообразным выделение так называемой «классической» или универсальной структуры статуса субъекта конституционных правоотношений. При определении статусных характеристик того или иного органа (должностного лица), их перечень не может не оставаться неизменным, он будет напрямую зависеть от характера и назначения деятельности, специфики функционирования данного субъекта.

В данном параграфе диссертантом обосновывается необходимость включить в структуру статуса президента республики порядок замещения его должности, поскольку изменение способа приведения к власти президента республики оказало значительное влияние на его статус в целом, затронув такие статусные элементы как наименование должности, полномочия и ответственность.

Диссертантом предлагается выделять следующие элементы конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации: общая правоспособность, функции и компетенция, наименование и характеристика должности, порядок замещения должности, гарантии, ответственность.

Вышеизложенные выводы позволили автору исследования сформулировать понятие конституционно-правового статуса президента республики в составе Российской Федерации как относительно устойчивую, установленную нормами конституционного права, совокупность характеристик, определяющих роль президента республики как органа государственной власти в механизме осуществления народовластия и связанную с ней специфику его функционирования.

Во втором параграфе первой главы «Основы правового регулирования статуса президента республики» определяются источники правового регулирования статуса президента республики, а также

рассматривается проблема соответствия системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации основам конституционного строя и места в ней главы субъекта.

Нормативная правовая база, регламентирующая в настоящее время статус президентов республик в составе Российской Федерации, включает в себя Конституцию России, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах...»), иные федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, конституции республик, специальные республиканские законы о президенте. Особую роль в правовом регулировании статуса президента республики занимают решения Конституционного Суда РФ.

Согласно статье 77 Конституции РФ система органов государственной власти устанавливается субъектами РФ самостоятельно. Пределы самостоятельности субъектов в соответствии с рассматриваемой нормой определяются, во-первых, основами конституционного строя Российской Федерации и, во-вторых, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В этой связи в рассматриваемом параграфе диссертантом проанализировано в какой мере система органов государственной власти субъектов РФ и, в частности, определение в ней места главы субъекта (президента республики) соответствует основам конституционного строя (принципам демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления).

В условиях народовластия осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом, то есть решение любых государственных задач или реализация властных полномочий нуждаются в

легитимации, исходящей от народа или восходящей к нему.¹ В связи с этим проблема демократии как народовластия тесно связана с принципом легитимности. В данном контексте диссертант, опираясь на позицию Л.А.Нудненко, исследует проблемы такой взаимосвязи и делает следующие выводы.

Народное признание власти – основа ее легитимности, вне зависимости от способа наделения ею конкретного государственного органа. Власть президента республики в Российской Федерации может являться легитимной как в случае его прямого избрания населением региона, так и в случае наделения его полномочиями представительным органом власти субъекта. Здесь важно, чтобы глава субъекта обладал необходимым авторитетом среди населения. Однако чтобы власть была не только легитимной, но и легальной (законной), указанные способы не должны противоречить действующему законодательству, и в первую очередь Конституции Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах...» в редакции от 11.12.2004г. временные рамки легитимности власти высшего должностного лица субъекта чрезвычайно размыты, поскольку отсутствует ограничение количества сроков нахождения его в должности. Пункт 5 статьи 18 устанавливает лишь, что гражданин Российской Федерации может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ на срок не более пяти лет, в отличие от предыдущей редакции, определявшей ограничение – не больше двух сроков подряд.

В параграфе обосновывается мнение диссертанта о не соответствии указанного положения Федерального закона принципу демократического государства о периодической сменяемости органов государственной власти. В связи с этим, автор предлагает дополнить Федеральный закон «Об общих принципах...» положением об ограничении количества сроков осуществления полномочий высшего должностного лица субъекта РФ.

¹ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России.- М.: «Проспект», изд-е 4, 2007. С. 102.

Принцип разделения властей – необходимое условие подлинного демократизма - закрепляется в Конституции (статья 10) в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, то есть не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах. Конституционный Суд РФ неоднократно высказывался по поводу реализации принципа разделения властей при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации своих полномочий. В этой связи автором в настоящем параграфе рассматриваются некоторые решения Конституционного Суда РФ по проблеме соответствия принципу разделения властей системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Затрагивая в данном параграфе принцип политического многообразия как одну из основ демократического государства, диссертант отмечает особую роль политических партий в механизме замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ.

Пристальное внимание автор уделяет проблеме сочетания таких принципов федерализма, как единство системы государственной власти и разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией и субъектами, в контексте порядка замещения должности главы субъекта, установленного Федеральным законом. Также рассматриваются вопросы ответственности органов власти перед гражданином и установившейся в республиках формы правления.

Сопоставление основ конституционного строя России и современной системы органов государственной власти субъектов Федерации раскрывает проблему их несоответствия по ряду оснований, что неизбежно приводит к выводу о необходимости ее рассмотрения Конституционным Судом РФ.

В третьем параграфе первой главы - «Определение понятия «президент» в законодательстве республик» - детально анализируется законодательство республик, устанавливающих должность президента.

Федеральный закон «Об общих принципах...» не дает определения понятия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, равно как и не содержит таких терминов, как «губернатор», «глава», «мэр», «президент». Данное обстоятельство предопределило существование различных подходов в республиканском законодательстве к определению понятия «президент» и его места в системе органов государственной власти республики.

В настоящем параграфе автором была предпринята попытка указать на высокую степень значимости понятийного аппарата в законодательстве. Так, понятие «президент» включает в себя два аспекта (содержательный и функциональный) и неизбежно отражает функции этого органа и его место в системе органов государственной власти. В этой связи законодателю необходимо с чрезвычайной точностью подходить к подобного рода понятиям. К примеру, конституционное определение Президента Российской Федерации только в качестве главы государства, по мнению диссертанта, не отражает его реального правового статуса, в отличие от конституционного определения статуса Президента Республики Татарстан.

Несмотря на отмену прямых выборов и мнение некоторых правоведов о возможной унификации должностных названий руководителей субъектов Российской Федерации, президентство сохраняется в большинстве республик. За два года действия нового порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ только две республики (Калмыкия, Северная Осетия-Алания) отказались от поста президента, в Дагестане, напротив, впервые в истории республики была учреждена президентская должность.

Во второй главе «Замещение должности, полномочия и ответственность президента республики в процессе развития федерального законодательства» диссертантом предпринята попытка проследить трансформацию таких структурных элементов конституционно-правового статуса президента республики, как замещение должности,

полномочия и ответственность от момента учреждения поста президента в республиках до настоящего времени. Глава вторая состоит из трех параграфов.

Первый параграф второй главы - «Замещение должности президента республики в 1991-2004гг.» - посвящен рассмотрению особенностей способов приведения к власти президентов республик в указанный период, в том числе детальному анализу механизма наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, установленного Федеральным законом «Об общих принципах...» в редакции от 11.12.2004 года.

«Парад суверенитетов» в начале 90-х гг. XX века, заявления республик о себе как о государствах способствовали появлению в них института единоличного политического лидерства. Многие бывшие автономные республики восприняли опыт России и ввели пост президента.

По примеру РСФСР первых президентов суверенных республик избирали на всеобщих выборах. Для этих целей были приняты республиканские законы о выборах президента и внесены соответствующие изменения в конституции. Поскольку известные указы Президента РСФСР о назначении глав краевых и областных администраций не распространялись на республики, последние стали осуществлять самостоятельное правовое регулирование статуса президента вплоть до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года.

Автор в настоящем параграфе отмечает, что вплоть до 1 января 2005 года во всех республиках, в которых учреждалась должность президента, использовался единственный способ формирования названного единоначального органа государственной власти субъекта Федерации, что соответствовало и порядку замещения должности Президента Российской Федерации. Однако отсутствие в Конституции РФ нормы о порядке замещения должности глав субъектов Федерации предопределило

существование наряду с прямыми выборами также и иных способов приведения их к власти.

Федеральным законом от 11.12.2004 № 159-ФЗ в Федеральный закон «Об общих принципах...» были внесены изменения, существенным образом повлиявшие на правовой статус президента республики. Вместо всенародных выборов глав субъектов устанавливалось, что гражданин Российской Федерации наделяется полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В данном параграфе автор детально исследует указанный механизм замещения должности главы субъекта и выделяет его основные стадии.

Анализ положений Федерального закона и подзаконных актов Президента РФ позволяет диссертанту сделать вывод, что одной из существенных проблем законодательно установленного механизма замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является проблема гармонизации юридических понятий и категорий. Предложенные законодателем юридические конструкции «наделение полномочиями», «по представлению Президента», «вопрос о доверии и досрочном сложении полномочий» представляются автору некорректными, а их непосредственное использование в тексте закона непоследовательным.

По мнению автора исследования, руководитель субъекта, получивший свой мандат непосредственно от народа в результате выборов или же наделенный полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта должен ставить вопрос о доверии и досрочном сложении своих полномочий не перед Президентом РФ, а перед теми субъектами, кто его наделил такими полномочиями – народом или народными представителями.

Диссертантом также отмечается, что Федеральный закон «Об общих принципах...» не включает в перечень оснований досрочного прекращения деятельности высшего должностного лица субъекта РФ постановку вопроса перед Президентом РФ о доверии и досрочном сложении полномочий. Кроме того, ни в законе, ни в одном из подзаконных актов не решаются связанные с указанной процедурой вопросы документального оформления такого прекращения полномочий, определения даты прекращения полномочий и срока внесения Президентом РФ в данном случае предложения о кандидатуре в парламент субъекта.

По мнению диссертанта, внесение изменений, касающихся наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта, в Федеральный закон «Об общих принципах...» сверхконкретизировало и без того отнюдь не общий порядок организации органов государственной власти субъектов РФ, заявленный в названии рассматриваемого закона. Вследствие чего, реализация положений статей 11 и 77 Конституции РФ, в части самостоятельности образования и установления субъектами РФ системы своих органов государственной власти, стала в большей степени затруднительной.

Диссертантом в настоящем параграфе отмечается, что Федеральный закон не может наделить Президента РФ полномочиями по роспуску органов власти, указанных в Конституции, если такая возможность прямо не предусмотрена Конституцией. Правомочие Президента РФ по роспуску законодательного (представительного) органа субъекта РФ не соответствует принципу федерализма, установленному частью 2 статьи 11 Конституции, а также принципу разделения властей (ст.10 Конституции).

Во втором параграфе второй главы - «Наделение гражданина полномочиями президента республики в современный период» - анализируется практика замещения должности президентов республик с момента отмены их выборности по настоящее время, выделяются особенности применения действующего федерального законодательства,

рассматриваются изменения, вносимые в нормативные правовые акты республик, а также исследуется позиция Конституционного Суда РФ по вопросу наделения гражданина полномочиями главы субъекта.

В порядке сравнительного правоведения диссертантом в настоящем параграфе анализируется опыт зарубежных федераций в части замещения должности руководителей субъектов. Формулируется вывод о том, что с точки зрения международного опыта, переход от прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации к новому порядку наделения их полномочиями по представлению Президента РФ не представляет собой ничего необычного, поскольку выборы являются далеко не единственным способом замещения глав субъектов в зарубежных федерациях. Однако тот порядок, который действует в настоящее время в России, не имеет аналога в мировой практике.

Особое внимание в данном параграфе автор уделяет Постановлению Конституционного Суда РФ 21 декабря 2005 года № 13-П¹. Выделяются основания, в соответствии с которыми Конституционный Суд РФ признал не противоречащими основному закону положения статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах...», а также соотносятся позиции органа конституционного надзора России, изложенные в Постановлении от 21 декабря 2005 года № 13-П, и толкования тех же конституционных норм, данные Конституционным Судом в предшествующих решениях.

В результате анализа практики Конституционного Суда РФ диссертант формулирует вывод о том, что Конституционный Суд РФ не должен был изменять свою позицию по одним и тем же конституционным нормам, ссылаясь на «конкретные социально-правовые условия и изменение текущего

¹ Постановление Конституционного Суда РФ 21 декабря 2005 года № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2006 г. N 3 ст. 336.

законодательства», поскольку в этом случае нарушается принцип верховенства Конституции.

В третьем параграфе «Эволюция полномочий президента республики и его конституционной ответственности» предпринята попытка проследить изменение таких структурных элементов конституционно-правового статуса президента республики, как его полномочия и ответственность.

Модель президентства на уровне СССР и РСФСР в начале 90-х годов XX века была в динамике. Тенденция к упрочнению положения Президента России за все время существования его должности только усиливается, подтверждением чего является значительно более широкий круг президентских полномочий в современный период в условиях реформирования государственной власти, по сравнению с 1993 годом.

Анализируя роль президентов республик в составе Российской Федерации, автор обращает внимание на парадоксальную ситуацию – наделение президентов республик дополнительным объемом полномочий, напротив, существенно ослабило их позиции в сопоставлении с моментом учреждения должности в первой половине 90-х гг.

Двухлетняя практика применения Федерального закона «Об общих принципах...» (в редакции Федерального закона от 11.12.2004 № 159-ФЗ) показала, что закрепление новой модели замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации оказало существенное влияние на конституционно-правовой статус глав субъектов, особенно – президентов республик. Во-первых, в некоторых республиках – субъектах Федерации изменились наименования должности главы региона, поднимается вопрос об упразднении президентства на уровне субъектов. Во-вторых, федеральное законодательство наделило высших должностных лиц субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями в сфере исполнительной власти. В-третьих, трансформировалась ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах...» в редакции от 11.12.2004г. не предусматривает ответственности высшего должностного лица субъекта перед населением. До момента введения нового порядка наделения полномочиями главы субъекта РФ, действовало положение об отзыве высшего должностного лица субъекта РФ избирателями (подпункт «к» пункта 1 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах...»), которое в настоящее время утратило силу. Выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ может представительный орган субъекта РФ по основаниям, предусмотренным Федеральным законом.¹

В связи со сказанным, в целях реализации принципа взаимной ответственности граждан перед государством и государства перед гражданами в Федеральный закон «Об общих принципах...» следует внести положение о возможности инициирования гражданами процедуры выражения недоверия в связи с ненадлежащим исполнением своих обязанностей высшему должностному лицу субъекта РФ, посредством направления инициативной группой граждан, в состав которой входит определенное количество человек, обращения в представительный орган субъекта с приложением материалов, подтверждающих ненадлежащее исполнение обязанностей главой субъекта.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются обобщения, формулируются выводы и предложения, основанные на материалах проведенного исследования.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Маршалова В.А. Практика наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по представлению главы государства

¹ См.: п.2 ст.19 Федерального закона «Об общих принципах...»

(на примере республик – субъектов РФ) /В.А.Маршалова // Конституционное и муниципальное право. № 1, 2007. С.29-31.(0,3 п.л.)

Публикации в иных изданиях:

1. Маршалова В.А. Особенности конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации /В.А.Маршалова // Материалы Всероссийской научно-практической конференции студентов и аспирантов. – Казань: Изд-во «Татглимат» Института экономики, управления и права, 2003. С.48-50.(0,2 п.л.)
2. Маршалова В.А. Проблема определения понятия «президент» в Конституции Республики Татарстан и законодательстве других республик – субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) /В.А.Маршалова // Сборник научных работ Российского Союза Юристов.- М.: Издательская группа «Юрист», 2004. Том 1. С.368-372.(0,4 п.л.)
3. Маршалова В.А. Правовые основы наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации/В.А.Маршалова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета Казанского государственного университета. Выпуск 6. - Казань: Казанский Государственный Университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2005. С.272-277.(0,4 п.л.)
4. Маршалова В.А. Единство государственной власти и принцип разделения властей: оптимальное сочетание при организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. /В.А.Маршалова // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета Казанского государственного университета. Выпуск 7. Том 1. - Казань: Казанский Государственный Университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006. С.241-247.(0,4 п.л.)
5. Маршалова В.А. Взаимодействие Президента Республики Татарстан с Государственным Советом Республики Татарстан /В.А.Маршалова // Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития: материалы науч.-практич.конф. – Саранск: Гос.Собр. РМ, МГУ им. Н.П.Огарева, юрид.фак., 2006. С.70-75. (0,4 п.л.)

